

NOTAT



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Departementet

Høringsnotat med eksterne høringssvar

Høringsnotat om udkast til nationalt program for reduktion af luftforurening og tilhørende miljøvurdering

Danmark er af National Emissions Ceilings Directive (NEC-direktivet) forpligtet til at reducere udledningen af fem luftforurenende stoffer i 2020 og 2030 i forhold til niveauet i 2005 og til hvert fjerde år at udarbejde et nationalt NEC-program. Programmet skal redegøre for hvilke tiltag, der forventes gennemført for at nå reduktionsmålene og skal indsendes til EU-Kommissionen senest den 1. april 2019.

Miljø- og Fødevareministeriet har ikke foretaget en egentlig vurdering af, hvorvidt NEC-programmet falder ind under Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter og dermed skal miljøvurderes. Den i høringen vedlagte miljøvurdering er derfor foretaget af hensyn til under alle omstændigheder at sikre en vurdering af programmets indvirkning på miljøet samt af hensyn til offentlighedens deltagelse.

Udkast til NEC-program og tilhørende miljøvurdering har været i offentlig høring fra d. 24. januar til 11. marts 2019.

Der er modtaget høringssvar til NEC-programmet fra

- Dansk Miljøteknologi (DM)
- Det Økologiske Råd (DØR)
- Brancheorganisation for den danske vejgodstransport (ITD)
- Københavns Kommune (KK)
- Landsforeningen til Oplysning om Brænderøgsforurening (LOB)
- Marine Ingredients Denmark (MID)
- Dansk Bilbrancheråd (DB)
- Danske Havne (DH)
- Landbrug og Fødevarer (LF)
- Kommunernes Landsforening (KL)
- Foreningen af Danske Leverandører af Pejse og Brændeovne (DAPO)

Samtlige høringssvar er vedlagt i deres fulde længde og ligeledes lagt på høringsportalen.dk. I nærværende høringssvar er uddrag fra høringssvarene medtaget i en forkortet udgave. Der er ikke modtaget høringssvar til miljøvurderingen.

Høringsnotatet er opdelt i følgende seks emneafsnit:

1. Generelle kommentarer
2. Ambitionsniveau og usikkerheder

3. Reduktion af emissioner fra landbrug
4. Reduktion af emissioner fra brændeovne
5. Reduktion af emissioner fra transport
6. Reduktion af emissioner fra skibsfart

Miljø- og Fødevarerministeriets svar på indkomne hørings svar

Ad 1 Generelle kommentarer

ITD støtter op om initiativerne i det nationale program for reduktion af luftforurening for den del, der berører transport og logistikbranchen.

MID anerkender indsatsen og tiltagene for at forbedre luftkvaliteten i Danmark og Europa, og understreger, at det er vigtigt at finde den rette balance mellem hensynet til nærmiljøet og produktiviteten.

KL er generelt positive over for tiltag og initiativer, der begrænser forurening og sikrer et sundere luftmiljø. De finder, at implementering af initiativerne i forslaget giver et væsentligt bidrag til Danmarks indsats for reduktion af sundheds- og miljøskadelige emissioner. Dog finder de at indsatsområderne bør suppleres med konkrete handlingsplaner, der bl.a. sikrer gennemførlighed af de enkelte indsatsområder, herunder finansiering, placering af ansvar for den udførende instans og procedure for evaluering af gennemførte handlinger. De finder, at midler skal tildeles den instans, som har det endelige ansvar for gennemførelse af de enkelte initiativer, som er indeholdt i programmet.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger

Miljø- og fødevarerministeriet noterer sig støtten til programmet. MFVM bemærker, at programmet anviser hvilke virkemidler, det er besluttet at iværksætte med henblik på at nedbringe emissionen af luftforurenende stoffer. Finansiering og ansvarsfordelingen fastlægges i forbindelse med den konkrete udmøntning af initiativerne.

Ad 2 Ambitionsniveau og usikkerheder

DØR finder, at NEC-programmet er et godt udgangspunkt for at løse de udfordringer, som Danmark står overfor i forhold til at reducere luftforurening. Dog gør de opmærksom på, at luftforurening er et problem selv ved overholdelse af EU's grænseværdier for luftkvalitet, idet grænseværdierne er højere end anbefalet af WHO samt at opgørelserne ikke medtager indeklimate eller lokale forureningskilder. Det anføres endvidere, at usikkerhed på opgørelser går begge veje og derfor ikke kan bruges som begrundelse for ikke at opfylde NEC-direktivet, ligesom det understreges, at der er tale om et minimumsdirektiv og at det vil være samfundsøkonomisk favorabelt at søge større reduktioner af ammoniak, NOx og partikler, end målsat.

DM er ligeledes kritisk overfor Danmarks overholdelse af reduktionsforpligtelserne i forhold til især ammoniak og fine partikler (PM_{2,5}). DM anfører, at fremskrivningerne er behæftet med stor usikkerhed og at man i Danmark bør søge at ligge markant under reduktionsmålene i stedet for blot at leve op til direktiverne.

KK finder det positivt, at der fremlægges et program med forslag til indsatser, som skal bidrage til at reducere luftforureningen i Danmark og i resten af Europa. KK anfører dog, at indsatserne er for uambitiøse ift. kommunens mål om CO₂-neutralitet og ren luft i København.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Formålet med NEC-programmet er at reducere udledningen af luftforurenende stoffer og derigennem bidrage til bedre luftkvalitet. Det ligger uden for direktivets formål at forbedre indeklima. Det er korrekt, at grænseværdierne i luftkvalitetsdirektivet er højere end anbefalet af WHO. Bl.a. af den grund, har regeringen valgt at styrke indsatsen overfor luftforurening i byerne, på trods af, at luftkvalitetsdirektivets grænseværdier allerede er overholdt i Danmark.

Når omkostningseffektiviteten ved forskellige tiltag beregnes indgår betydningen af direkte påvirkning fra lokale forureningskilder (NOx og PM_{2,5} fra trafik og brændeovne) som et "lokalt eksponeringstillæg". Dansk Center for Miljø og Energi (DCE) på Aarhus Universitet oplyser i deres beregninger af helbredseffekter ved luftforurening at dette kan være underestimeret, men at det sundhedsfaglige miljø i Danmark løbende drøfter disse problemstillinger.

MFVM er opmærksom på, at usikkerheden ved emissionsopgørelser går begge veje og forholder sig derfor til centrestimatet, når målopfyldelsen skal vurderes. Det er dog samtidig relevant at forholde sig til usikkerheden på estimatet, inden dette lægges til grund for at iværksætte ny regulering eller andre tiltag, der påvirker borgere og erhvervsliv direkte.

Når der udvælges virkemidler for at nå de direktivfastsatte reduktionsmål eller en ambition om at nå endnu længere end målene, vil det altid udtryk for en afvejning mellem miljøhensyn og hensynet til, hvilke byrder der med rimelighed kan pålægges borgere og erhvervsliv. Regeringen finder, at der med programmet er fundet en fornuftig balance.

Ad 2. Reduktion af emissioner fra landbrug

DM noterer sig, at udledningen af ammoniak fra landbruget er behæftet med store usikkerheder som følge af en potentiel ændret udvikling i antal dyrehold samt forbruget af handelsgødning. DM finder det nødvendigt at implementere alle teknologier til rådighed for at nå reduktionsmålet på 24 % for ammoniak i 2020. DM foreslår følgende tiltag:

- Tilskynde brugen af gylleforsuring ved at genindføre de underoptimale gødskningsnormer
- Nye teknologier skal kunne optages midlertidigt på teknologilisten på de samme betingelser som i dag gælder for udstedelse af en vejledende udtalelse fra Miljøstyrelsen for på den måde at få teknologi hurtigere i anvendelse.
- udvalget om ammoniakreducerende tiltag i landbruget skal inddrage interesseorganisationer for den miljøteknologiske branche.

DØR foreslår at beskutte ammoniaktabet fra landbruget som et generelt reguleringsværktøj ud over den specifikke eksisterende regulering. Afgifter på ammoniakproduktion i landbruget foreslås også af KK.

LF er uforstående overfor den danske regerings vilje til at indgå et reduktionsmål på 24 pct., fordi Danmark i forvejen er et af de lande, der har reduceret mest og at EU's gennemsnitlige reduktionsmål for 2020 kun er 6 pct. LF finder, at et reduktionsmål på 24 pct. ikke kan opnås uden erhvervsøkonomiske konsekvenser for landbruget og udtrykker en klar forventning om, at landbruget kompenseres for dette, da forudsætningen ved indgåelse af målet, var eksisterende tiltag.

LF opfordrer til, at ikke-landbrugsrelaterede kilder til ammoniak bør adresseres i NEC programmet og i det kommende udvalg for reduktion af ammoniak, da de ligeledes vil kunne bidrage til en vigtig reduktion i den samlede danske udledning af ammoniak.

LF opfordrer til, at der fra dansk side arbejdes målrettet på at hæve det internationale og især EU's ambitionsniveau ift. ammoniakreduktion, fordi der på nuværende tidspunkt er store forskelle i den grad medlemsstaterne leverer på en reduktion af ammoniakudledningen og dermed har stor betydning for Dansk landbrugs konkurrenceevne. L&F opfordrer ligeledes dette indgår i det kommende ammoniakudvalg.

LF har ligeledes en række tekstnære bemærkninger, herunder bl.a. et ønske om en præcisering af, at BAT (Best Available Techniques) fastsættes ud fra et proportionalitetsprincip i overensstemmelse med EU niveauerne for BAT. Endvidere ønsker L&F en ændring i sprogbrugen for opgaven for det kommende udvalg om reduktion af ammoniak. LF mener, at det bør fremgå, at en vigtig opgave for ammoniakudvalget vil være, at fastlægge behovet for økonomisk kompensation til erhvervet, hvis det viser sig nødvendigt at stille reduktionskrav, der går videre end BAT-niveau.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Miljø- og Fødevarerministeriet er enige i, at der er et stort potentiale for ammoniakreduktion ved anvendelse af miljøteknologi.

Miljø- og Fødevarerministeriet er enige i, at det er vigtigt at få nye teknologier hurtigst muligt i anvendelse, af hensyn til både landmænd, teknologiproducenter og miljø. Det skal ske under hensyntagen til sikkerhed for miljøeffekten og driftsstabiliteten af teknologien, før den kommer bredt ud på markedet, således at landmænd kan være trygge i investeringen af en ny teknologi, der har betydning for at hans miljøgodkendelse overholdes. De foreløbige analyser, der ligger til grund for de vejledende udtalelser, vil ikke efter ministeriets opfattelse give tilstrækkelig sikkerhed.

Det gælder for landbrug, som for anden industri, at BAT-krav om anvendelse af teknologi følger et proportionalitetsprincip, hvor den miljømæssige gevinst skal vurderes overfor den økonomiske omkostning for branchen. Der pågår pt. opdatering af det vidensgrundlag, der ligger til grund for de fastsatte emissionsgrænseniveauer af ammoniakudledning fra bedriften.

Reduktionsmålet for ammoniak i 2020 blev indgået på baggrund af en fremskrivning af gældende regulering. Ved fastsættelsen af reduktionsmålet var det således hensigten, at målopfyldelsen skulle være omkostningsneutral. En del af forudsætningerne i den pågældende fremskrivning har dog siden vist sig ikke at holde stik, hvorved der er opstået en manko til reduktionsmålet. MFVM er opmærksom på, at landbruget er et konkurrenceudsat erhverv og har af samme grund fokus på at reduktionsforpligtelsen for ammoniak skal indfris på en måde, der tager hensyn til erhvervets fortsatte konkurrenceevne. MFVM er enig i, at det grundet det store bidrag til luftforurening fra udlandet, er vigtigt og relevant at arbejde for et højt ambitionsniveau internationalt.

Det kommende ammoniakudvalg skal afdække mulige modeller, som kan sikre opfyldelse af reduktionsmålet for ammoniak, uden at kompromittere erhvervets konkurrenceevne. Potentielle løsningsmodeller kan både omfatte teknologiske løsninger og mere overordnede reguleringsværktøjer. Deltagerkreds mv. vil blive fastlagt ved den konkrete udmøntning af initiativet. På baggrund af tekstnære bemærkninger fra L&F justeres programteksten fsva. fakta om ammoniak og BAT. Mht. ammoniakudvalget fremgår det allerede af programmets punkt 4.3.2, at forslaget til løsning ikke må kompromittere erhvervets konkurrenceevne, og bemærkningerne imødekommes derfor ikke.

Ad 3. Reduktion af emissioner fra brændeovne

DM finder, at en skrotningsordning for ældre brændeovne er ineffektiv og dyr med henvisning til Det Økonomiske Råds rapport fra 2016, og kan ikke støtte et sådant forslag. LOB fremfører samme synspunkter.

DM opfordrer i stedet, at der skal stilles yderligere emissionskrav til brændeovne f.eks. krav om eftermontering af renseudstyr. DM, DØR og KK opfordrer alle til et forbud mod fyring i områder med høj befolkningstæthed og KK finder, at der bør være mulighed for at indføre forbud mod brug af brændeovne i større byer, hvor der er fjernvarme. DØR foreslår, at indføre en beskatning af partikelforurening fra brændeovne

DAPO er enig i de bemærkninger, udkastet til nationalt handlingsprogram har om vigtigheden af at få de gamle brændeovne udfaset for at reducere det samlede danske partikeludslip hurtigt, og finder det positivt, at skrotningsordninger for gamle brændeovne og tvungen udfasning af de ældste brændeovne ved boligejerskifte indgår i rækken af besluttede tiltag. DAPO opfordrer imidlertid til, at man går skridtet videre og indarbejder en generel trinvis udfasning af ældre brændeovne som man f.eks. har gjort i Tyskland. DAPO anbefaler, at en trinvis udfasning indføres som national lovgivning og ikke, eventuelt gøres til en kommunal administreret ordning.

LOB ønsker en større politisk opmærksomhed om skadelige stoffer i brænderøg herunder dioxin, benzen og polycykliske aromatiske hydrocarboner (PAH), samt en mere virkelighedstro måling af omfanget af eksponering fra brænderøg i boligområder. DØR fremhæver endvidere, at kampagner bør fokusere på at få folk til at anvende renere varmekilder som fx fjernvarme og suppleres med information om helbredsskader ved brændefyring.

DAPO kvitterer for de positive kommentarer om producenternes evne til at udvikle brændeovne, så de i dag er blandt de miljømæssigt førende på alle markeder, men opfordrer et mindre fokus på Svanemærket i kampagner om brændeovne, idet 2 ud af 13 brændeovnsproducenter i DAPO anvender Svanemærket, mens samtlige dansk producerede brændeovne lever fuldt op til de lovmæssigt fastlagte emissionskrav i Brændeovnsbekendtgørelsen.

KL ønsker, at programmet også indeholder indsatser til reduktion af emissioner som følge af energiforbrug i erhvervsbygninger og i boliger, udover reduktion af emissioner fra brændeovne.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Brændefyring er den største danske kilde til fine partikler. En reduktion i udledningen fra brændeovne er central for at nå reduktionsmålene for partikler og vil samtidig i mange tilfælde være det mest omkostningseffektive område at sætte ind overfor. I forbindelse med regeringens klima- og luftudspil blev en række mulige virkemidler overvejet. Ud fra en afvejning mellem miljøeffekt og hvilken byrde, regeringen ønskede at pålægge borgerne, blev skrotningsordningen og ejerskifteordningen valgt som de mest hensigtsmæssige løsningsmodeller for yderligere at reducere partikelemissionerne fra brændeovne. Desuden støttes udviklingen af ny miljøteknologi løbende gennem udviklings- og demonstrationsprogrammet MUDP.

MFVM er enig i, at det i forbindelse med kampagner vil være relevant at informere om skadeseffekterne ved brænderøg, samt muligheden for at anvende alternative kilder til opvarmning, hvilket ligeledes indgår i Miljøstyrelsens brændefyringsportal.dk, som samler al relevant viden om brændefyring.

I relation til spørgsmålet om dioxin henvises til Miljøstyrelsens besvarelse ved høring over skrotningsordningen for brændeovne.

<https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/c3b2bc17-b914-4602-b14c-ebba22f25b32/H%C3%B8ringsnotat.pdf>

I forhold til eksponering for brænderøg i boligområder, blev der i det nationale luftovervågningsprogram i 2016 opsat en målestation i et boligområde med mange brændeovne, for på den måde at få bedre data om eksponeringen fra lokale brændeovnskilder. De målte emissioner kan følges løbende på DCE's hjemmeside.

Ad 4. Reduktion af emissioner fra transport

KK, DØR og DM anfører, at kravene i miljøzoner bør skærpes. Alle tre høringsparter kommer med konkrete forslag til, hvor dette praktisk kan ske. KL gør opmærksom på at miljøzonekravene kan betyde, at kommuner, gennem deres trafikselskaber, kan få ekstra omkostninger til vognmænd, der efter eksisterende kontrakter har ret til at bruge diesel til busser og store taxier i 10 til 15 år endnu.

KK anfører desuden at

- Der bør åbnes for muligheden for storskalaforsøg med intelligent roadpricing
- der bør være en mere ambitiøs og klar plan for stramningen af miljøkrav til taxier i 2025

Supplerende anfører KK, at programmet mangler en vinkel på den overordnede omstilling for mobilitet i byområder, hvor cykel, gang og kollektiv trafik i højere grad kan bidrage til mindre forurening og CO₂-udledning. De finder heller ikke at programmet forholder sig til hvordan fremtidens mobilitet vil se ud, og hvilke behov der vil være på lang sigt.

ITD støtter op om initiativerne i det nationale program for reduktion af luftforurening for den del, der berører transport og logistikbranchen og anerkender generelt nødvendigheden af at drive forretning under hensyntagen til klimaet. ITD støtter overordnet den grønne omstilling af transport- og logistikbranchen, såfremt det foregår på fair og lige vilkår.

DB kritiserer at langt størstedelen af de initiativer, der findes i NEC-programmet, er målrettet transportsektoren. Det bifaldes fra DB's side, at programudkastet giver udtryk for nødvendigheden af et afgiftssystem, der understøtter den teknologiske udvikling og indstiller til, at køretøjernes samlede livscyklus tages i betragtning, hvorved elbiler ikke vil fremstå som værende uden emissioner.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Skærpelse af miljøzoner er ét blandt flere initiativer i regeringens Klima- og luftudspil, der understøtter en grøn omstilling af bilparken ved at tilskynde en generel fornyelse af erhvervskøretøjerne. Tiltagene på transportområdet sigter til at reducere både CO₂, NO_x og partikler. Fælles for initiativerne er, at formålet er at sikre renere luft, uden at det rammer erhverv eller enkelte borgeres økonomi og hverdag unødigt. Der henvises i øvrigt til MFVM's høringsnotat over lovforslaget om skærpelse af miljøzoner, se høringsportalen:

<https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/d660cd01-9384-4754-8538-06eac9a7bab5/H%C3%B8ringsnotat.pdf>

Ad 5. Reduktion af emissioner fra skibsfart

DM foreslår at de danske myndigheder skal stille krav om eftermontering af renseudstyr (retrofitted) den eksisterende indenlandske skibsflåde samt nye skibe. Derudover foreslås det, at de danske

myndigheder skal sætte et krav om genindvinding af emissioner fra omlastning af råolie til havs og henviser til norske erfaringer på området.

KK anfører, at der bør opstilles konkrete mål for etablering af landstrømanlæg til krydstogtskibe og færges.

DH er enige i initiativet om fortsat effektiv håndhævelse og kontrol af luftemissioner fra skibene, således at det ikke kan betale sig at forurene i de danske farvande. De anfører, at de støtter fremme af miljøvenlig krydstogtturisme og håber derfor, at kunne deltage og bidrage til samarbejdsprojektet for at fremme mere miljøvenlig krydstogtturisme.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger

Miljø- og Fødevareministeriet noterer sig forslagene. Mht. krydstogtskibe vil muligheden for at udbrede anvendelsen af landstrøm indgå i det arbejde, som MFVM har igangsat som opfølgning på regeringens Klima- og luftudspil.